

POLÍTICAS HABITACIONALES Y PLANIFICACIÓN URBANA EN EL MUNICIPIO DE TANDIL: TENSIONES ENTRE EL DERECHO AL ACCESO A LA VIVIENDA Y LA REGULACIÓN DEL CAPITAL INMOBILIARIO

Alejandro Migueltoarena
IGEHCS (UNCPBA/CONICET)
amiguel@fch.unicen.edu.ar

1. Introducción

A partir de los primeros años del Siglo XXI, en la ciudad de Tandil, las inversiones inmobiliarias comenzaron a generar altas tasas de rentabilidad, lo cual incentivó al desarrollo de numerosos proyectos relacionados con la producción de edificios en altura, complejos de propiedad horizontal, barrios cerrados y cabañas. Los precios crecieron exponencialmente, restringiendo el acceso al hábitat para un sector importante de la población, al mismo tiempo que el Municipio debió elaborar distintas políticas y herramientas de planificación, para regular la proliferación de emprendimientos inmobiliarios y generar alternativas de acceso al suelo y a la vivienda. Al igual que en el resto de las ciudades del país, la especulación inmobiliaria afectó la implementación de algunas acciones desarrolladas por el Estado en materia habitacional, como el programa de créditos hipotecarios Pro.Cre.Ar., especialmente en la línea “compra de terreno y construcción”, debido a que el encarecimiento del costo del suelo provocó que los montos otorgados a los beneficiarios del crédito resultaran insuficientes. Frente a esta situación, desde diversas instituciones estatales se llevaron a cabo medidas para generar suelo urbano que estuviese al alcance de los beneficiarios, por fuera del mercado. Paralelamente, surgieron demandas relacionadas con el hábitat desde otros actores sociales frente a las cuales el Municipio debió brindar respuestas. Concretamente, en Tandil en los últimos diez años se conformaron asociaciones civiles integradas por sectores asalariados, que tuvieron como principal objetivo generar una alternativa de acceso a la vivienda propia y, a su vez, desde los sectores populares, también se vehiculizaron demandas relacionadas con la regularización dominial de los asentamientos informales y con el acceso a los servicios básicos urbanos.

Este trabajo se propone analizar la política habitacional que el gobierno municipal ha desarrollado en los últimos quince años, a través de dos dimensiones: en primer lugar, la gestión en conjunto con otros niveles del Estado, de diferentes operatorias de construcción de viviendas y crédito hipotecario, como también de otras acciones destinadas a colaborar en la realización de proyectos urbanísticos desarrollados por asociaciones civiles y la regularización dominial y dotación de infraestructura de barrios informales. En segundo lugar, la generación de distintas herramientas de gestión urbana y planificación, que poseen directa incidencia en la generación de suelo urbano y en la regulación de la inversión inmobiliaria. Se considera pertinente tomar como período de análisis desde el año 2003 hasta el presente, ya que a partir de este momento se genera un contexto propicio para el crecimiento de la actividad de la construcción y el desarrollo de las inversiones inmobiliarias, que provocaron una mayor valorización de los inmuebles como bien de cambio e

instrumento de inversión financiera, dando lugar a un alza de los precios que expulsó a algunos sectores sociales del acceso al hábitat por vía del mercado inmobiliario formal. Además, en este mismo año comienza la gestión municipal del intendente radical Miguel A. Lunghi, que continúa hasta el presente, lo cual permite considerar la perspectiva que el gobierno local ha tenido en materia de planificación urbana, política habitacional y de generación de suelo urbano.

En cuanto a la metodología, se realizaron entrevistas a informantes clave: tres concejales de distinto bloques del Concejo Deliberante de Tandil (Cambiemos, Unidad Ciudadana y Partido Justicialista) y una informante clave de la Subsecretaría de Vivienda perteneciente a la Secretaría de desarrollo Social del Municipio.

2. Procesos de producción y consumo de la vivienda en el contexto de las ciudades capitalistas

Al analizar las características que asume el proceso de urbanización en el contexto del modo de producción capitalista, Topalov ([1979] 2006) señala el espacio urbano contiene lo que se denominan “efectos útiles de aglomeración”, lo cuales surgen del valor de uso complejo que se genera en la ciudad a raíz de la articulación de sus diferentes elementos. Sin embargo, la producción de dichos elementos constituye un proceso autónomo que surge del carácter privado de los medios de producción.

Las ciudades también ofrecen las condiciones para que la reproducción del capital sea efectiva, en tanto que provee los elementos necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo, es decir, los equipamientos colectivos de consumo, de formación, de transporte, etc. (Topalov, [1979] 2006).

En lo que respecta específicamente a la producción de la vivienda, Topalov ([1979] 2006) indica que desde el momento en que se conforma como una mercancía, posee un valor de uso y un valor de cambio. Es valor de cambio porque es producida por el capital y circula como capital, y también porque a partir de ella es posible la valorización de los capitales que se especializan en su producción, es decir, los de la construcción, los inmobiliarios y los bancarios. Pero también se constituye como valor de uso, debido a que es fundamental que se satisfaga la necesidad de alojamiento para la reproducción de la fuerza de trabajo. Sin embargo, se produce una contradicción porque la vivienda constituye un valor de cambio que resulta inaccesible para la mayoría de la población y esto representa una limitación para la valorización de los capitales del sector inmobiliario. Al mismo tiempo, es indispensable para la producción capitalista que la mano de obra tenga acceso a este bien, lo cual no puede ser asegurado por el capital inmobiliario, que no produce la suficiente cantidad de inmuebles para los trabajadores. Este tipo de contradicción genera crisis y transformaciones en la producción inmobiliaria, al mismo tiempo que también constituye una dificultad para abastecer de mano de obra a las empresas.

Harvey ([1973] 1977) sostiene que los conceptos de valor de uso y valor de cambio desde la perspectiva marxista son utilizados de modo relacional y dialéctico, es decir, que por sí solos no poseen significado, sino que lo adquieren en relación el uno con el otro. En la sociedad capitalista, el valor de uso es realizable sólo en el proceso de consumo, mientras

que el valor de cambio conlleva un proceso social donde los objetos materiales o mercancías se producen mediante el trabajo socialmente necesario. El valor de cambio implica una relación cuantitativa que permite el intercambio de los valores de uso. El hecho de analizar a la mercancía como una relación social y no como una cosa, permite visualizar los diferentes significados que adquiere a través del intercambio y todo aquello que acontece en el momento de su producción y consumo.

Analizando específicamente lo que ocurre con la vivienda, el autor identifica la participación de cada uno de los actores sociales que intervienen en el mercado, explicando de qué manera determinan el valor de uso y el valor de cambio de esta mercancía: inquilinos, promotores inmobiliarios, propietarios de la vivienda, constructores, instituciones financieras e instituciones gubernamentales. Las instituciones gubernamentales intervienen en el mercado produciendo valores de uso, por medio de la construcción de conjuntos de vivienda social. Aunque también pueden tener otro tipo de intervenciones más indirectas, como la reducción de impuestos o la garantización de beneficios para los constructores y las instituciones financieras, lo que conlleva a un incremento de sus valores de cambio. Asimismo, pueden ayudar a crear valores de uso impulsando el crédito para financiar la compra o la construcción, o por medio de la planificación, generando servicios e infraestructuras que transforman el medio en el cual se encuentra la vivienda.

Pírez (2014) menciona que a lo largo del desarrollo del capitalismo las contradicciones generadas por la mercantilización de la reproducción social fueron resueltas por medio de la intervención del Estado, que cubrió parte de las necesidades de la clase trabajadora y, de ese modo, disminuyó la cantidad de recursos monetarios que ésta requería para acceder a determinados bienes fundamentales. De esta forma, la desmercantilización parcial de la reproducción social permite asegurar el mantenimiento de las relaciones capitalistas.

La desmercantilización, a la que alude Pírez (2014), puede realizarse en la **producción** o en el **consumo**. En el primer caso, implica que ese proceso productivo no se rija por las reglas de la acumulación del capital y, en el segundo caso, conlleva el acceso a determinados bienes sin la necesidad de erogación monetaria o, en su defecto, por medio de un pago que no se relaciona con la estructura de costos y ganancias del bien en cuestión, es decir, que sin esa intervención el precio sería mayor. Vale remarcar que la implementación de estos mecanismos no implica necesariamente un debilitamiento del proceso de acumulación del capital, ya que en ocasiones benefician a los empresarios porque reduce el valor de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, en el proceso de urbanización de las sociedades latinoamericanas lo que predominó no fueron los procesos de **desmercantilización estatal**, sino los de **desmercantilización social**. En estos últimos, la población que se encuentra excluida del consumo mercantil produce sus propios bienes y, en el caso específico de la vivienda, lo realiza por medio de la autoconstrucción, que se encuadran, a su vez, en procesos más amplios de **urbanizaciones informales** o también en las llamadas **urbanizaciones populares**. Una parte importante de las ciudades latinoamericanas se construyó bajo esta lógica, eludiendo las normas legales que rigen la producción de la ciudad formal.

3. Producción y consumo de la vivienda en la ciudad de Tandil, a comienzos del Siglo XXI: auge de la actividad inmobiliaria y restricciones al derecho a la ciudad

En la Argentina luego de la crisis que terminó con el modelo económico de la convertibilidad, entre los años 2001 y 2002, se generaron una serie de condiciones que posibilitarían una recomposición de la gobernabilidad y el desarrollo de una nueva fase de acumulación del capital con características distintivas. Este nuevo período, 2003-2015, daría lugar a una recuperación económica, especialmente en los primeros años, a partir de la implementación de una serie de medidas destinadas a reconstruir el mercado interno y regenerar el empleo que había sido gravemente afectado en la década anterior. Específicamente, un tipo de cambio de dólar alto, las bajas tasas de interés y la activa participación del Estado en pos de dinamizar ciertos sectores productivos, se transformaron en aspectos fundamentales del nuevo modelo político y económico. En este contexto, las ciudades desempeñarían un rol fundamental en el nuevo ciclo de acumulación del capital, constituyéndose en lugares privilegiados para la generación y apropiación de rentas.

En este sentido, diferentes trabajos de investigación, como los de Baer [CITATION Bae11 \n \t \l 11274] y del Río (2014), dan cuenta del rol que cumplieron los espacios urbanos argentinos en este período. Las ciudades se constituyeron en las receptoras de excedentes que provenían de otras actividades económicas dedicadas a la exportación, los cuales fueron destinados, en buena medida, a inversiones inmobiliarias. Al mismo tiempo, la fuerte recuperación de la actividad de la construcción, resultó uno de los puntales para la generación de empleos, la reactivación económica y la recomposición del mercado interno. Sin embargo, este efecto dinamizador en la economía estuvo acompañado por un proceso de valorización diferencial del suelo hacia el interior de las ciudades (Baer, 2011), que incrementó las desigualdades y redujo las posibilidades de diferentes sectores sociales de acceder a una vivienda digna. De esta forma, a pesar de los intentos de los gobiernos kirchneristas por regenerar el tejido social y económico mediante la activa intervención del Estado, persistió una fuerte limitación en cuanto al “derecho a la ciudad” (Harvey, 2013), en tanto el suelo urbano fue cada vez más objeto de inversiones destinadas a la valorización de capitales y a la apropiación de rentas, en detrimento de su generación como valor de uso.

La ciudad de Tandil expresó fuertemente esta contradicción en los últimos quince años, coexistiendo lugares del ejido urbano que presentaron signos de fuerte dinamismo de la actividad inmobiliaria y de la construcción, con otros barrios donde las limitaciones para el acceso a la vivienda se hicieron cada vez más evidentes. Por un lado, es posible observar que en el Sur se produjo una proliferación de emprendimientos inmobiliarios relacionados con residencias destinadas a sectores sociales acomodados, como también de proyectos para la actividad turística y recreativa. Esta zona coincide con la ubicación de las sierras, que en este último período han sido valorizadas como recurso paisajístico. A su vez, en el centro histórico y comercial de la ciudad, se evidenció un proceso de verticalización y densificación urbana. Por otro lado, el espacio comprendido por las periferias Noroeste, Norte y Nordeste, donde reside la población más vulnerable, fue el destinatario de la mayor parte de los programas habitacionales desarrollados por los distintos niveles del Estado. Sin embargo, a pesar de que en este último período los recursos invertidos en políticas de viviendas crecieron notoriamente, se registró, de forma paralela, un incremento de la conflictividad social

relacionada con el acceso al suelo urbano, debido a las dificultades que un sector de la sociedad encontró para acceder a un hábitat digno. Específicamente, se produjeron masivas usurpaciones de terrenos y de conjuntos habitacionales que aún no estaban concluidos. Por consiguiente, a pesar de que este período estuvo caracterizado por el crecimiento de la actividad inmobiliaria y de la construcción, y de una mayor inversión por parte del Estado en políticas habitacionales, se registró un incremento del déficit de viviendas y de suelo urbano. Según los Censos Nacionales, la cantidad de viviendas en Tandil se incrementó en un 22,8% entre 2001 y 2010 (de 41.067 a 50.450 unidades), mientras que la población en ese mismo período creció en un 14,6%. A pesar del aumento del número de viviendas, los propietarios descendieron de un 70,4% a un 62,6%, mientras que los inquilinos crecieron del 15,5% al 24,5% de la población.

4. Política habitacional y la producción del espacio urbano mediante procesos de desmercantilización estatal en la ciudad de Tandil

La obra pública y la política habitacional se transformarían en piezas clave del modelo político y del desarrollo urbano que surgirían luego de la salida de la convertibilidad en la Argentina. Con la intención de reactivar la economía y regenerar los puestos de trabajo perdidos en los años precedentes, a partir de 2003 comienzan a lanzarse, desde el Poder Ejecutivo Nacional, una serie de programas destinados al área de vivienda. El más importante en cuanto a presupuesto e impacto territorial, fue el Programa Federal de Construcción de Viviendas (en adelante PFCV). Este conjunto de programas implicó un “giro recentralizador” [CITATION Ost07 \p 24 \t \l 11274] de la política habitacional, debido a que en la década de 1990 se generaron reformas que contribuyeron a desfinanciar el organismo nacional dedicado a la construcción de conjuntos habitacionales, el FONAVI, y al mismo tiempo, se transfirió la responsabilidad de la política de vivienda a los organismos provinciales.

Según Fernández Wagner (2014), teniendo en cuenta la totalidad de estos programas aplicados a escala nacional, entre mayo de 2013 y junio de 2014, se generaron 1 080 767 soluciones habitacionales, entre la construcción de viviendas completas, ampliaciones y mejoramientos, e incluyendo aquellas obras terminadas, en ejecución y las que aún no se habían iniciado. Rodolfo (2007) indica que el PFCV tenía como meta, para su primera fase lanzada en 2004, la creación de 120 000 viviendas y la generación de 360 000 empleos (directos e indirectos), mientras que en la segunda, que se implementó a partir de 2006, el objetivo fue la creación de 300 000 viviendas. Esto representa un salto cuantitativo muy importante en relación a las políticas públicas de las décadas precedentes, si se considera, por ejemplo, que mediante el FONAVI entre los años 1978 y 1992 se construyeron un promedio de 32 000 viviendas anuales (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002).

Sin embargo, a pesar de los aspectos positivos que implicó la decisión del Poder Ejecutivo Nacional de regenerar una política centralizada de vivienda y de invertir cuantiosos recursos en la misma, pueden destacarse también una serie de aspectos negativos que no resultaron menores. En primer lugar, Ostuni (2007) menciona que a diferencia del FONAVI, que formaba parte de una política de Estado y que contaba con una fuente de financiamiento que había sido establecida por una ley, el PFCV se financió con partidas del superávit fiscal que nunca

fueron institucionalizadas, y que por lo tanto, su continuidad quedó ligada a los cambios en la coyuntura política. En segundo lugar, Fernández Wagner (2014) señala que el objetivo central de dichas políticas estaba relacionado con el sostenimiento de la actividad económica y la generación de empleo, mientras que la cuestión urbana y el acceso a la vivienda aparecían en un segundo plano. Esto provocó que a pesar del incremento del presupuesto para el financiamiento de los programas habitacionales, los problemas de acceso a la vivienda no lograron mitigarse. Concretamente, la causa radicaría en la formulación de políticas habitacionales aisladas, que no se articularon con otro tipo de medidas destinadas a fortalecer instrumentos de política fiscal y urbana que hubiesen permitido contener la especulación inmobiliaria. De esta forma, se registró una deficiencia en la gestión y generación de suelo urbano, ya que los esfuerzos se dirigieron exclusivamente a buscar lugares donde ubicar los conjuntos habitacionales.

A esta cuestión, Ostuni (2007) agrega que dichas políticas focalizadas en la generación de conjuntos habitacionales, sin articulación con el entorno, es decir, sin intención de mejorar las condiciones del hábitat, contribuyeron a profundizar la segregación socioespacial de los sectores populares de las ciudades argentinas. La causa radicaría en que los programas se concretaron en lugares donde el suelo urbano era más económico, en localizaciones periféricas, sin las conexiones necesarias con el resto de la ciudad. También, resulta necesario remarcar que las grandes beneficiadas por estas políticas fueron las empresas constructoras, quienes accedieron a la realización de los proyectos mediante las licitaciones correspondientes. Esto refleja una continuidad con respecto a las tradicionales políticas habitacionales, reforzando la histórica relación entre el Estado y los empresarios más importantes de este rubro.

Posteriormente, en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) se lanzaría otra medida de gran impacto: el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR.). La misma consistía en una reorientación de los recursos que antes habían sido destinados al PFCV al subsidio de la demanda, a través de un programa de créditos que se inició en 2012, con el Decreto Ley 912/12 y que incluiría diferentes líneas: 1) Construcción, 2) Ampliación y terminación, 3) Refacción, 4) Compra de terreno y construcción, 5) Compra de viviendas a estrenar y 6) una serie de Desarrollos Urbanísticos realizados en algunas ciudades del país. Los créditos serían entregados por el Banco Hipotecario, con un plazo de pago de entre 20 y 30 años y una tasa de interés de entre el 2% y el 14%. Ventura (2015) indica que, al igual que el PFCV, el objetivo del programa no sólo consistía en favorecer el acceso a la vivienda sino también dinamizar la industria de la construcción y generar nuevas fuentes de empleo. Sin embargo, también se observaron efectos no deseados, relacionados con nuevos procesos de especulación inmobiliaria que elevaron los precios del suelo urbano y de los materiales de construcción.

En la ciudad de Tandil, a partir del año 2003 se comenzarían a construir diversos conjuntos habitacionales correspondientes a diferentes operatorias, que abarcaron tanto al Estado nacional, como también al provincial y municipal (Tabla 1). Estos programas estatales se ubicaron, en mayor medida, en el barrio Movediza, pero también en otros barrios periféricos como Villa Gaucho, Selveti, Arco Iris, Villa Italia Norte y Tunitas (Mapa 1). El PFCV se implementaría en la ciudad a través de dos conjuntos habitacionales, el Plan Federal I, de 139 viviendas, y el Plan Federal II, de 200 viviendas, ambos localizados en el barrio Movediza. Sin

embargo los retrasos en la llegada de las partidas presupuestarias generaron que las obras se interrumpían por largos períodos, lo cual ocasionó que ante la necesidad de viviendas, parte de esos conjuntos habitacionales fuesen ocupados por familias de bajos recursos. Consultada por esta situación, la informante clave del área de Desarrollo Social del Municipio de Tandil mencionaba:

“En Movediza las ocupaciones se han producido, a mí parecer, por la gran necesidad que había de vivienda, las escasas respuestas por parte del Estado ante esa problemática. Otra cuestión que sumó fue el tema de que barrios que habían comenzado a construirse se detuvo la obra, entonces eran terrenos que la gente vio que como eran municipales, no había un adjudicatario detrás y vieron una posibilidad para acceder a la tierra.”

Luego de una sucesión de conflictos, la mayor parte de las viviendas del Plan Federal I pudieron ser entregadas a sus adjudicatarios originales (137 de las 139 originales), mientras que las del Plan Federal II, sólo se terminaron algunas, 107, que fueron entregadas en diferentes momentos, y con aquellas familias que habían usurpado lotes o viviendas sin concluir, el Municipio negoció individualmente, llegando a diferentes acuerdos con los ocupantes.

Con respecto a esta situación, el concejal de Unidad Ciudadana, Rogelio Iparraguirre, expresó que la responsabilidad de esta situación no debería recaer sobre los vecinos que ocuparon sino sobre el Estado Nacional y el Gobierno Municipal, quienes no garantizaron la finalización de la obra. El edil mencionó que en el barrio Movediza muchos habitantes poseen una serie de derechos básicos vulnerados, entre ellos el del acceso a la vivienda, por lo cual resulta entendible que frente a una situación de paralización de la construcción del conjunto habitacional, los vecinos decidan tomar las viviendas.

En lo que respecta al PRO.CRE.AR., también se observaron procesos especulativos en la ciudad, que ocasionaron que los diferentes organismos del Estado tuviesen que gestionar suelo urbano para otorgar a quienes habían sido adjudicatarios de la línea “compra de terreno y construcción”, debido a que los valores de los lotes se habían incrementado excesivamente a partir del lanzamiento del programa y los montos del crédito resultaron insuficientes. El concejal del Frente Justicialista, Pablo Bossio, explicó que estas gestiones implicaron la solicitud al Municipio de tierras disponibles para la subdivisión y adjudicación a los beneficiarios. De esta forma, se facilitaron 62 lotes en el barrio Villa Cordobita, 40 en el barrio Palermo y 30 en la localidad de Gardey (ubicada a 27 kms. al Noroeste de la ciudad de Tandil). Además, surgió la opción de que el propio programa de créditos pudiera adquirir suelo urbano, lo cual se materializó en la compra de un bloque de tierras en la parte Norte del barrio Villa Italia, que, a través de convenios establecidos con el Municipios, fueron subdivididas en 256 parcelas de 10 metros por 30. Con respecto a esta medida el concejal manifestaba:

“La iniciativa del Estado es fundamental. Cuando el Estado se corre lo que surgen son las iniciativas de las asociaciones, privados, organizaciones sociales, pero entiendo yo que esas iniciativas, en realidad, le corresponderían como rol al Estado y que no puede haber política habitacional de acceso a la vivienda si no hay primero una política de generación de suelo.”

También se consultó a este informante clave sobre cuál había sido el balance de la implementación de la política de créditos en el Municipio. El mismo remarcó que, fundamentalmente, esta medida permitió el acceso a la vivienda a más de 2.500 tandilenses, pero que adicionalmente tuvo otros componentes muy destacables, como la posibilidad de dinamizar la industria de la construcción, generar fuentes de empleo y consolidar barrios mediante los nuevos loteos y las obras de infraestructura que se realizaron adicionalmente:

“La construcción es considerada madre de industrias, por lo cual hubo una movilización y un dinamismo enorme en todos los comercios e industrias asociadas a la construcción, en niveles inéditos. Yo sé muy bien que los corralones de materiales trabajaron como nunca, sé muy bien que era muy difícil encontrar mano de obra calificada que pudiera desarrollar las obras, sé muy bien que la dotación de servicios con la que contaba la ciudad tuvo que, necesariamente, ampliarse y mejorarse, por lo cual el impacto es altamente positivo.”

Cabe destacar, además, que la ciudad fue seleccionada para la construcción de uno de los desarrollos urbanísticos que tenía previstos el programa. En ese sentido, a partir del año 2013, se pusieron en marcha las obras para la realización del complejo Pro.Cre.Ar. Tandil, un conjunto habitacional de 629 viviendas. El mismo se llevó a cabo en el sector Norte del Barrio Villa Italia, en tierras que anteriormente pertenecían al Ejército. Consultado sobre las implicancias de este proyecto, Pablo Bossio destacó que el desarrollo del mismo posibilitó la revitalización de un sector de la ciudad que se encontraba en declive, generando obras de infraestructura, como la apertura de calles y el ensanchamiento de algunas avenidas de acceso al barrio. Permitió, también, morigerar los efectos de una de las barreras urbanísticas más importantes con las que cuenta la ciudad, ya que las tierras pertenecientes al ejército se constituyen en una divisoria de gran magnitud que afecta, especialmente, al sector del ejido urbano que comenzó a desarrollarse en las últimas décadas al Norte del establecimiento militar (barrios Maggiori, San Juan y Arco Iris), a raíz de los menores costos que allí presenta el suelo urbano.

Asimismo, Pablo Bossio explicó que el programa Pro.Cre.Ar se conformó mediante un fideicomiso, del cual participaron las autoridades del Banco Hipotecario, del ANSES, de la ABE (Administración del Bienes del Estado), de la AFIP, del Ministerio de Economía, entre otros. Dicho fideicomiso fue administrado por el Banco Hipotecario, por ser la entidad que contaba con experiencia en la gestión de este tipo de créditos, y, a su vez, el Ministerio de Economía y la ANSES se constituyeron los fiduciarios, de los cuales provenían los fondos para realizar las obras. Según el concejal, otro aspecto positivo del programa fue el incremento de aportes al sistema de seguridad social, a causa del incremento del empleo registrado en la construcción:

“Hay datos precisos de cómo se dinamizó y de cómo generó aportes al sistema de seguridad social, por ejemplo, el hecho de tener a toda una cantidad... ¡Mirá! El pico máximo del barrio lo tuvo con 1100 trabajadores ¡Imaginate en una ciudad como la nuestra tener a 1100 trabajadores! ¡Lo que son 1100 trabajadores de la construcción! Agrupados en tres empresas, que además subcontrataban empresas.”

En la ejecución del desarrollo urbanístico intervinieron tres empresas que fueron seleccionadas mediante licitaciones públicas: Coarco, Riva y Eleprint. La primera es de la ciudad de Mar del Plata y las otras dos de la ciudad de Buenos Aires. Pablo Bossio manifestó que en la ciudad de Tandil no existían empresas de la magnitud necesaria para poder llevar a cabo estas obras, pero que la ejecución del proyecto implicó la subcontratación de algunas proveedoras de insumos, como las hormigoneras (que fueron tres empresas de origen local), la fábrica Pretán (que proveyó las losetas), la empresa de insumos eléctricos Matelec y vivero "El Cerrito", a quien se demandó los productos de jardinería.

Cabe mencionar que si bien la mayor parte de las viviendas fueron terminadas y entregadas, en la actualidad, a cinco años de haber comenzado la obra, existe una pequeña parte que no logró finalizarse. Según el concejal de Unidad Ciudadana, Rogelio Iparraguirre, este sector del desarrollo urbanístico corresponde a la licitación ganada por la empresa Eleprint, la cual aplicó un método de construcción que no dio los resultados esperados y, por lo tanto, las edificaciones presentaron importantes deficiencias que no pudieron ser salvadas. Las viviendas pertenecientes a ese sector del desarrollo urbanístico ya habían sido adjudicadas, con lo cual para dar respuesta a la demanda de los beneficiarios se los reubicó en otros inmuebles, que habían sido construidos por la empresa Riva y que aún no estaban sorteados. Sin embargo, esta solución parcial generó otros inconvenientes, ya que obligó a negociar nuevamente el plan de pago del crédito con los adjudicatarios, debido a que las viviendas otorgadas eran de mayor valor que las que no pudieron finalizarse.

Asimismo, en las entrevistas realizadas a los ediles también se indagó sobre las posibilidades que el Estado, a través de los diferentes instrumentos de planificación, tuvo para contener los procesos especulativos que generó el lanzamiento del programa de créditos. En ese sentido, Rogelio Iparraguirre mencionó que existen herramientas que pudieron ser aplicadas por parte del Municipio, pero que no existió la voluntad política para hacerlo. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo Territorial contempla la posibilidad de realizar convenios urbanísticos con privados, mediante los cuales podrían haberse asignado indicadores especiales para determinadas tierras que estuviesen destinadas a los beneficiarios del crédito. El concejal de Unidad Ciudadana también resaltó la importancia de la generación de un banco de tierras municipal, como medida complementaria. Dicho banco podría destinarse a la venta de lotes a precios más accesibles y se sustentaría con ingresos provenientes de derechos de construcción y con los aportes generados por la comercialización de las mismas parcelas. Por su parte, Pablo Bossio también consideró que hubiese sido necesaria una mayor intervención por parte de gobierno municipal, a través de acciones que faciliten el acceso al suelo urbano:

"Entiendo que la línea de construcción era una línea de crédito interesantísima pero que debió haber otro compromiso de los municipios en la generación de suelo, porque uno de los límites con que se encontraban los ciudadanos que querían acceder a esta línea de crédito era el valor del metro cuadrado de tierra y ese valor del metro cuadrado de tierra si no hay intervención del Estado, hacía imposible el acceso, porque el techo que se ponía para la adquisición de suelo era fácilmente desvirtuado por el mercado. Entonces, si el Estado no interviene el mercado va a poner los precios que considere, por eso es tan importante que los

municipios, ejerciendo su poder de policía sobre el territorio, lleven adelante acciones específicas y gestiones para la generación de suelo. Yo creo que es casi una función ineludible del Estado Municipal, un programa nacional no podía inmiscuirse en eso y tiene que ver con el derecho a la ciudad y me parece que el Municipio, en este caso el Municipio de Tandil, tuvo un déficit enorme.”

Sin embargo, el concejal de Cambiemos, Claudio Ersinger, manifestó que son muchas las complicaciones que se generan al intervenir el mercado de suelos y, en ese sentido, mencionó que sería más factible revisar algunos puntos del Plan de Desarrollo Territorial, especialmente, los relacionados a los indicadores que poseen algunas parcelas y que no incentivan a que sus dueños las oferten en el mercado. Por esta razón, consideró que la solución radicaría en realizar negociaciones entre el Municipio y cada uno de los propietarios, para alcanzar puntos de acuerdo donde se benefician ambas partes. Al mismo tiempo, también destacó el programa de créditos hipotecarios ajustados por inflación, que se lanzó a partir de la nueva gestión del Poder Ejecutivo Nacional, mencionando que los requerimientos para el acceso son mucho más flexibles y, por lo tanto, generan que un sector de la población que antes no era sujeto de crédito ahora pueda incorporarse. No obstante, Pablo Bossio remarcó que los cambios introducidos en la política de créditos hipotecarios desde diciembre de 2015, disminuyen el factor dinamizador de la economía que poseía el programa en el período anterior. Esto responde a que, desde la nueva gestión, se impulsó fuertemente la línea para compra de viviendas, reduciendo notablemente los préstamos otorgados para la construcción. Al mismo tiempo, resaltó los riesgos que puede traer aparejado para el adjudicatario, el hecho de que las cuotas y el capital del crédito varíen de acuerdo a la inflación.

El análisis del desarrollo de las políticas habitacionales y de los programas de créditos hipotecarios da cuenta de que, en los últimos quince años, los procesos de desmercantilización estatal en la producción del espacio urbano tuvieron una gran relevancia en ciudad de Tandil, especialmente en aquellos barrios de escaso interés para el capital inmobiliario y de la construcción, donde se llevaron a cabo no solamente una importante cantidad de viviendas sociales sino también diversas obras de servicios e infraestructura. Algunos de estos procesos permitieron generar una mayor integración urbana en aquellos lugares que se habían convertido recientemente en barrios residenciales para los sectores populares. Sin embargo, se evidenciaron restricciones para acceder al suelo urbano por parte de los adjudicatarios de créditos hipotecarios que, en gran medida, respondieron a la escasa regulación que el Estado realizó del mercado de tierras y que, posteriormente, se debió subsanar a través de la generación de lotes en terrenos fiscales. Asimismo, se destaca la importancia que la obra pública adquirió para dinamizar la economía y generar fuentes de empleo, no obstante, al priorizar este punto por sobre la necesidad de garantizar el derecho a la vivienda y planificar integralmente la ciudad, se produjeron algunos conflictos relacionados con las obras inconclusas y también con la localización de los conjuntos habitacionales, que se realizaron en aquellos barrios donde el suelo era más económico sin considerar la accesibilidad de sus habitantes a determinados servicios y lugares de la ciudad.

Tabla 1. Políticas habitacionales: Tandil, 2003-2015.

Nombre	Cant.	Barrio	Operatoria	Situación
Falucho XXII	200	Villa Gaucho-Selvetti	Solidaridad (Provincia)	Finalizado en 2004
Autoconstrucción y Ayuda Mutua III	20	Movediza	Consejo Prov. de la Familia, IVBA y Municipio.	Finalizadas en 2004 en lotes del Plan Familia Propietaria (PFP)
Autoconstrucción y Ayuda Mutua IV	20	Movediza	Fondo Municipal de Vivienda	Finalizadas en 2004 en lotes del PFP
Plan Federal de Emergencia Habitacional	12	Movediza	Plan de Emergencia Hab. Techo y Trabajo	Comienza en 2004: 4 viviendas finalizadas, 3 sin terminar y 5 sin terminar fueron ocupadas
Ampliación de 24 viviendas	24	Movediza	Subsidio Minist. de Obras y Serv. Públ. (Provincia)	Finalizado en 2006 en lotes del PFP
Plan Federal de Construcción de Viviendas I	139	Movediza	Programa Federal 139 viviendas	Del 2005 al 2014. Con viviendas sin terminar y algunas concluyeron con colaboración del Municipio. Construidas en lotes del PFP.
Plan Federal de Construcción de Viviendas II	200	Movediza	Programa Federal 200 viviendas	Del 2008 al 2014. Con 106 viviendas entregadas y 40 no construidas. En lotes del PFP.
Viviendas industrializadas para familias que ocuparon el Barrio Smata	15	Límite entre Villa Italia y Arco Iris	Convenio ANSES, IVBA y Municipio	En 2010 se firma el convenio
Sindicato de Trabajadores Municipales	100	Arco Iris	Techo Digno (Nación)	Inicio 2010, con 30 viviendas finalizadas y 70 en construcción.
Tandil Construye Oportunidades	52	Villa Gaucho-Selvetti	Crédito del Banco Provincia	En 2012 se firma el convenio y luego se construyen en lotes del PFP
Plan Federal Plurianual de Const. de Viv. Reconvertido	50	Movediza	ANSES	Finalizan en 2014. Construidas en lotes del PFP
Programa Federal Mejor Vivir	10	Movediza y Tunitas	Mejor Vivir	Comienza la solicitud en 2005.
Proyecto Urbanístico PRO.CRE.AR	628	Villa Italia		Comienza en 2013, la mayoría de las viviendas fueron entregadas

Fuente: elaboración propia en base a datos otorgados por la Secretaría de Vivienda del Municipio de Tandil.

4.1 Políticas urbanas y proyectos residenciales desarrollados de Asociaciones civiles

En los últimos diez años surgió una nueva modalidad de urbanización en la ciudad de Tandil, relacionada con la gestión de suelo urbano y conjuntos habitacionales que se realiza desde ONGs y asociaciones civiles, creadas específicamente con el objetivo de resolver la necesidad de acceso al hábitat. En general, estas organizaciones están conformadas por trabajadores asalariados formales, pero que poseen ingresos que no son lo suficientemente altos como para adquirir una vivienda propia en el mercado inmobiliario. Entre los ejemplos más destacados se encuentran “Mujeres sin Techo”, “Asociación Civil de Docentes de Tandil”, “Asociación Civil de Graduados de la Universidad Nacional del Centro”, “Tandil Ecos Sustentable Asociación Civil”, “Asociación Mutual de Empleados Municipales”, entre otras. Todas ellas han llevado a cabo procesos de urbanización que implicaron la compra de tierras y la dotación de servicios básicos e infraestructura. Adicionalmente, “Mujeres sin Techo” también desarrolló varios proyectos de construcción de conjuntos habitacionales (que suman en la actualidad más de 200 viviendas), que se financiaron mediante el aporte de cuotas mensuales de sus socios más los recursos provenientes de algunos programas del Instituto Provincial de la Vivienda. El resto de las asociaciones, sólo gestionaron conjuntamente el suelo, los servicios y la infraestructura, y luego una gran parte de sus miembros construyó sus viviendas por medio del crédito Pro.Cre.Ar.

Para que la generación de estos espacios residenciales fuese posible, resultó indispensable la intervención de los diferentes niveles del Estado. Las asociaciones, en primer lugar, adquirieron bloques de tierra que, en general, se encontraban localizados en los intersticios del ejido urbano (Barrios Movediza, Tunitas, Cerro Leones) y estaban clasificados como suelo de uso rural, lo cual permitía disminuir los costos de la compra. Luego, esos suelos fueron transferidos al Municipio, quien habilitaba cambiar el uso y los indicadores para el desarrollo de los proyectos. Finalmente, por medio del programa provincial “Plan Familia Propietaria”, los bloques de tierras se subdividían y se entregaban a cada uno de los socios de las organizaciones. Para regular este proceso, en el año 2013, se generó una ordenanza municipal (Nº 13.579), que retomó la experiencia de la primera asociación civil que surgió con este objetivo, para allanar el camino de las organizaciones que se conformaron posteriormente.

Sin embargo, a pesar de que las organizaciones de la sociedad civil se encargan de gestionar y financiar una gran parte de los proyectos urbanísticos, el Estado Municipal también debe asumir compromisos para colaborar en la concreción de ciertas obras de infraestructura. Las limitaciones presupuestarias del gobierno local podrían constituirse en un obstáculo para continuar desarrollando este tipo de espacios residenciales. En este sentido, Rogelio Iparraguirre expresó:

“Hoy, y lo sé de primera fuente, el Municipio no quiere habilitar más [proyectos urbanísticos desarrollados por las asociaciones civiles] por el tema de los servicios. Le preocupa a la gestión local, que no es un tema menor, es cierto, es una cuestión presupuestaria, elemental, la extensión de los servicios públicos, que van desde el agua, la luz, las cloacas, el gas, el transporte público, la recolección de residuos, los servicios

sanitarios, etc., etc. Empiezan a mirar ya con cierta preocupación, con una lógica meramente presupuestaria, el crecimiento de estas urbanizaciones, que se van desarrollando en torno a las asociaciones.”

4.2 Políticas de urbanización y regularización de los asentamientos informales

En el año 2017, el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N°358, reconoció la existencia más de cuatro mil barrios populares en todo el país, los cuales podrían regularizar su situación si se aprueba la ley que actualmente se encuentra en tratamiento en el Congreso Nacional y que tiene por objetivo otorgar certificados de vivienda familiar a los habitantes de estos asentamientos. El Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), da cuenta de la existencia de diez asentamientos informales en la ciudad de Tandil: Villa Cordobita, Las Tunitas, Villa Laza, Movediza I, Movediza II, Villa Gaucho, La Esperanza, La Unión, Villa Aguirre y Darío Santillán.

Hasta el momento, sólo el barrio Darío Santillán ha iniciado un proceso de regularización dominial, que surgió a partir de la organización de sus vecinos y de diferentes acuerdos alcanzados con el gobierno municipal. El hecho de que las tierras ocupadas fuesen de origen fiscal generó mayores oportunidades que en otros barrios para encontrar una solución. Con respecto a esta experiencia, Rogelio Iparraguirre mencionó que, en este caso, hubo un consenso de todos bloques que integraban el Concejo Deliberante para responder a las demandas que surgieron desde los vecinos que habitaban en el asentamiento. En este sentido, el concejal de Unidad Ciudadana explicó que la estrategia consistió en acoplar este proceso al que venían desarrollando las asociaciones civiles y, de esta manera, asignar los lotes a los pobladores a través del Plan Familia Propietaria, para que pudieran pagarlos en numerosas y económicas cuotas. A su vez, esto permitió iniciar los trámites de escrituración y las gestiones para contar con los servicios y la infraestructura básica. Por su parte, Claudio Ersinger comentó que la política adoptada por el Municipio frente a estas situaciones, es la de intentar encausar los procesos que surgen de manera espontánea, negociando para que los vecinos se ubiquen en los lotes de forma ordenada, respetando la trama urbana y brindándoles un agrimensor para que realicen la demarcación de los terrenos. Desde su visión, es acertado que el gobierno local se comprometa en urbanizar los asentamientos precarios, debido a que la irregularidad, a lo largo plazo, genera mayores costos para el Estado:

“Cuando discutimos con esa gente que se pone tan loca con la urbanización de las villas, les decimos que si vos no les das, por ejemplo, agua corriente, porque te parece que no corresponde, después lo tenés que atender en el hospital porque no podés evitar las enfermedades por consumir agua contaminada y no tener condiciones de higiene. Entonces, termina siendo más caro ¡Es todo un tema!”

Los espacios residenciales generados por los vecinos que ocuparon ilegalmente viviendas sociales inconclusas y terrenos, junto con los que realizaron las asociaciones civiles dan cuenta de la existencia de procesos de desmercantilización social de producción del hábitat.

Estos espacios, sin embargo, requirieron necesariamente de la intervención de los diferentes niveles del Estado para poder desarrollar las condiciones mínimas de habitabilidad y, a su vez, el Estado ha delegado en estas organizaciones parte de su responsabilidad de garantizar ciertos derechos. Por lo tanto, en la ciudad de Tandil, se observa un entrelazamiento entre estas dos lógicas que se combinan especialmente en algunos barrios, como Movediza, donde se concentran una variedad de experiencias de generación de hábitat, dado que allí confluyen diferentes factores, como los bajos valores de los terrenos y el desinterés de los capitales inmobiliarios por invertir en este lugar.

Mapa 1: Territorialización de las políticas habitacionales en Tandil, 2003-2015.



Fuente: elaboración propia en base a datos otorgados por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Tandil.

5. Instrumentos de planificación urbana y posibilidades de regulación del capital inmobiliario

En lo que respecta a la legislación urbanística y al planeamiento urbano, la ciudad de Tandil cuenta con un Plan de Desarrollo Territorial (PDT), que fue aprobado por el Consejo Deliberante en el año 2005. La elaboración y posterior implementación de los lineamientos

generales del Plan estuvieron fuertemente condicionados por los intereses de diversos sectores sociales con capacidad de influencia, que lograron dilatar los plazos en los cuales debían entrar en vigencia o que consiguieron, vía excepciones, realizar sus emprendimientos eludiendo algunos de sus principios fundamentales. Los puntos más controvertidos sobre los que el PDT debía legislar consistían en las posibilidades de construcciones residenciales, recreativas y turísticas sobre el área serrana de la ciudad y la posibilidad de reconvertir el uso relacionado con la explotación canteril. En referencia a esta cuestión, el Plan dispuso la creación de la Zona Protegida Natural “Sierras de Tandil”, la cual por su importancia geológica, ecológica y social, debía ser regulada según los criterios correspondientes a la categoría de paisajes protegidos. Estipuló además la elaboración, en un plazo de 540 días, de un Plan Especial de Manejo para la Zona Protegida, que determinaría específicamente el tipo de actividades y construcciones que serían permitidas en dicha zona. No obstante, la falta de consenso frente a las posibles medidas a implementar, produjeron que el Plan Especial de Manejo para la Zona Protegida nunca se fuese presentado por el Poder Ejecutivo del Municipio. Como indica Fernández Equiza (2017) a pesar de que los objetivos presentes en el PDT tienden a valorizar a la ciudad como un bien común, las normas que fueron elaboradas en pos de operativizar este principio, resultaron boicoteadas por grupos que representan determinados intereses económicos. Por esta razón, la autonomía que posee la gestión política administrativa para desarrollar el ordenamiento territorial resulta muy escasa y las regulaciones existentes tienden a internalizar la lógica de los inversores inmobiliarios.

Asimismo, en el año 2010 el poder legislativo provincial sanciona la Ley 14.126, que declara Paisaje Protegido al área denominada “La Poligonal”, que incluye el espacio comprendido entre la Ruta Nacional N° 226 y las Rutas Provinciales N° 74 y N° 30. Complementando esta estructura normativa, en el año 2011 se aprobó la ordenanza 12.679 que posibilita la elaboración de convenios urbanísticos, los cuales se definen como aquellos pedidos de excepción al PDT que no se encuadran dentro del uso familiar o multifamiliar. Las dos posibilidades que admite esta figura son, en primer lugar, los proyectos que requieren un uso de suelo distinto al permitido en una zona determinada o, en segundo lugar, el aumento de los indicadores de urbanización establecidos. Además esta ordenanza fue acompañada de un decreto reglamentario, en el cual se establece los criterios y las normas para determinar la compensación económica que el propietario del terreno beneficiado por el convenio urbanístico deberá abonar por el incremento en el precio de mercado de su propiedad, producto del cambio del uso del suelo o del aumento en la densidad del terreno construido.

Hasta el mes de agosto de 2018, treinta proyectos fueron aprobados bajo esta modalidad de convenios urbanísticos y algunos de ellos resultaron especialmente controvertidos, en tanto la excepción realizada se consideró, por parte de determinados actores de la ciudad, como una violación a la normativa establecida por el PDT: “Sabemos de la enorme presión inmobiliaria que hay sobre buena parte del faldeo serrano de Tandil. El objetivo general del PDT es el de promover el desarrollo urbano hacia el noroeste de la ciudad y restringirlo en simultáneo sobre las sierras del sur. Para garantizar esto, el proyecto de ordenanza debería taxativamente prohibir la autorización de excepciones en todo el faldeo serrano. Pero dudamos que esta sea la verdadera intención de buena parte de los funcionarios y legisladores que apoyan el paquete de ordenanzas.” (Asamblea Ciudadana por la Preservación de las Sierras, 2011).

Con respecto al balance realizado sobre la implementación del PDT, Claudio Ersinger mencionó que este instrumento ha resultado de gran utilidad, pero que requiere de una revisión periódica, ya que pasaron más de diez años desde su aprobación, con lo cual las zonificaciones y los indicadores otorgados a determinados lugares actualmente se encuentran desfasados:

“La zonificación ya no se puede respetar de una forma tan rígida como la que tiene el PDT hoy en día. Y lo mismo sucede con los indicadores, ante la demanda por vivienda y por suelo urbano que hay, los indicadores se tienen que revisar, es una materia pendiente.”

Según el concejal de Cambiemos, estas modificaciones deberían realizarse especialmente en el sector Norte del ejido urbano, que es lugar planificado para el crecimiento de la ciudad. En este sentido, propone otorgar indicadores que permitan generar mayores posibilidades de subdivisión a las parcelas que aún se encuentran destinadas al uso de quintas o chacras y, en las que, hasta ahora, sólo es posible producir cuatro lotes por manzana.

A su vez, frente al interrogante de si recibían presiones por parte de algunos sectores sociales para modificar los indicadores, Claudio Ersinger respondió que, en realidad, existe una práctica instalada en la ciudad por parte de los particulares que consiste en realizar las obras y luego acudir al Municipio a exigir la autorización de la misma. Luego, esta situación genera problemas adicionales ya que en los lugares periféricos, una vez realizadas las construcciones, posteriormente se inician las demandas por parte de la población allí residente para que el Municipio extienda la infraestructura y los servicios básicos urbanos.

Por su parte, Rogelio Iparraguirre coincidió en la necesidad de actualizar el PDT, teniendo en cuenta el tiempo que ha transcurrido desde su formulación. Sin embargo, también destacó el incumplimiento en la elaboración del Plan de Manejo Ambiental para la zona de las sierras, que provoca un avance de las construcciones sobre los paisajes más valorados de la ciudad, ante la falta de regulación por parte del Municipio. Asimismo, resaltó que existen numerosas herramientas que posee el PDT, que podrían implementarse y traerían efectos muy beneficiosos, pero que hasta el momento no hubo iniciativa política para hacerlo. Entre esas herramientas se encuentra el fondo de desarrollo urbanístico, un instrumento que permitiría la realización de numerosas obras financiadas por medio de los ingresos provenientes de los convenios urbanísticos y de otras fuentes adicionales. El concejal advirtió que la Ley de Acceso Justo al Hábitat contiene mecanismos que ya estaban estipulados en el PDT, pero que nunca lograron llevarse a la práctica.

Al mismo tiempo, Rogelio Iparraguirre sostuvo que la revisión del PDT debería realizarse con el fin de adecuarlo a la realidad actual de la ciudad. Indicó, además, que uno de los objetivos principales no logró cumplirse plenamente, ya que el plan estipulaba que la ciudad creciese hacia el Noreste y, por el contrario, se observó que el poder económico se impuso sobre la reglamentación, generando una expansión del ejido urbano también en la periferia Sur, donde se ubican las sierras. Por esta razón, las modificaciones tendrían que pensarse en función de la concreción de ese objetivo inicial.

No obstante, Pablo Bossio advierte sobre la especulación a la que puede dar lugar una modificación del PDT. En este sentido, el dirigente del Frente Justicialista sugiere que en vez de una revisión de la normativa urbanística, el Estado municipal debería desarrollar una serie

de acciones destinadas a la generación de suelo para los sectores medios y populares. Concretamente, estas iniciativas deberían consistir en la compra de grandes bloques de tierra a los que luego se los pueda subdividir mediante la asignación de indicadores especiales. De forma contraria, si el gobierno modifica las densidades de los terrenos que se encuentran en manos de los actores privados, la consecuencia sería la retroalimentación de la especulación y el alza de los precios:

“Todos sabemos que vivimos en un pueblo y que el uso de la información privilegiada, en algún punto, termina siendo un factor determinante, porque si alguien sabe que el Municipio está interesado en una tierra, para después subdividirla en mejores indicadores que los que tiene en la actualidad, esa persona que detenta la tierra, si lo sabe, va a hacer la multiplicación por la cantidad de lotes que pueda obtener y el valor de la tierra va a variar considerablemente.”

La implementación de la figura de los convenios urbanísticos también ha sido cuestionada al implicar un manejo discrecional de la normativa urbanística. Rogelio Iparraguirre sostuvo que no puede seguir utilizándose este instrumento como una oportunidad para que el Municipio recaude dinero a cambio de excepciones a los indicadores establecidos por el PDT, ya que las obras habilitadas en los faldeos serranos pueden generar daños ambientales que no se compensan con una contrapartida monetaria. Además, asegura que esta práctica implica un uso distorsivo de la herramienta de planificación, en tanto que la aleja de su objetivo de generar un desarrollo equilibrado de la ciudad y pone a disposición de quienes tienen la solvencia económica suficiente, un mecanismo que posibilita eludir las normativas establecidas por el Estado.

Los convenios urbanísticos más controvertidos son aquellos que apuntaron a flexibilizar los indicadores de densidad en los espacios serranos y los que solicitaron exceder el límite de altura para los edificios construidos en la zona céntrica. Con respecto al primer grupo, Rogelio Iparraguirre afirmó que esta situación debería regularse mediante la implementación del Plan de Manejo Ambiental, que el PDT estipuló para esta área de la ciudad. Al mismo tiempo, manifestó la complejidad que implica abordar la planificación de la zona serrana, ya que la gran mayoría de los terrenos pertenecen a actores privados. Como alternativa, su bloque de concejales elaboró un proyecto de ordenanza destinado a construir un conjunto de senderos, que permitan a la comunidad tandilense y a los turistas acceder a estos espacios.

Claudio Ersinger, por el contrario, consideró que las regulaciones que establece el PDT sobre los terrenos ubicados en las sierras son excesivas y no permiten a sus dueños realizar prácticamente ninguna modificación. De esta forma, sostuvo que existe un importante malestar entre los propietarios a causa de estas restricciones y propone que el Municipio negocie con éstos una situación intermedia, donde se les permita ampliar los indicadores de densidad y se habiliten algunos usos que actualmente se encuentran prohibidos. Para el dirigente de Cambiemos, la clave es realizar las modificaciones de una manera planificada que no genere inconvenientes a futuro. En este sentido, restó importancia a las posibles consecuencias ambientales que puede generar el desarrollo inmobiliario en este ambiente.

Con respecto a los pedidos de excepción para exceder la altura de los edificios del centro de la ciudad, la posición de Claudio Ersinger es similar. Consideró que si se planifica adecuadamente, no se producirían impactos ambientales al construir algunos pisos por encima de lo que actualmente se encuentra permitido y, adicionalmente, se podrían generar recursos por medio de los convenios urbanísticos que habiliten esas excepciones, que podrían ser destinados a obras de urbanización en diferentes puntos de la ciudad. Por su parte, Rogelio Iparraguirre manifestó que existen argumentos a favor y en contra para flexibilizar las restricciones a la construcción en altura. Entre los primeros, se encuentra la posibilidad de planificar una ciudad más compacta que reduzca los costos de urbanización. Pero, al mismo tiempo, señaló que en el centro de Tandil existe un problema importante con la posibilidad de que los servicios no estén preparados para albergar a mayor densidad de población. Con lo cual, sería necesario realizar estudios que indiquen con mayor nivel de veracidad hasta qué punto sería posible habilitar estas excepciones.

Las posturas vertidas por los concejales dan cuenta de que el PDT ha tenido una importante influencia sobre las posibilidades de regulación del crecimiento urbano y del control de las inversiones inmobiliarias y proyectos de urbanización. Existen diferencias acerca de la necesidad de flexibilizar o endurecer las posibilidades de expansión de las obras en los espacios más sensibles de la ciudad, concretamente, en los faldeos serranos y en el centro comercial. También, se perciben diferencias sobre el uso que se ha realizado de los convenios urbanísticos, destacando, en algunos casos, la implementación imparcial para la aprobación determinados proyectos. Al mismo tiempo, se manifiesta la potencialidad de ciertas herramientas que contiene el mismo plan y la Ley de Acceso Justo al Hábitat, que aún no se han implementado y que podrían permitir generar suelo urbano y viviendas más accesibles para los sectores populares. De esta forma, se visualiza una continua tensión entre los intereses de los inversores y de aquellos actores que consideran la necesidad de utilizar las normativas para planificar una ciudad más integrada e inclusiva.

6. Consideraciones finales

Desde el año 2003, los procesos de desmercantilización estatal de producción del hábitat en la ciudad de Tandil han tenido una importancia fundamental en la expansión y consolidación de los espacios residenciales de la periferia Norte del ejido urbano. Las políticas de construcción de viviendas sociales transformaron radicalmente la materialidad de algunos barrios. Por ejemplo, el PFCV tuvo un notable impacto en el barrio Movediza y, el desarrollo Pro.Cre.Ar. Tandil, urbanizó el sector Norte del barrio Villa Italia, generando el conjunto habitacional de mayor magnitud de la ciudad. Además, las obras de infraestructura y de provisión de servicios impulsadas por la obra pública permitieron cambiar la fisonomía de muchos de los espacios residenciales habitados por los sectores populares. Sin embargo, a pesar de las acciones desarrolladas por el Estado, el auge de las inversiones en la industria de la construcción y la proliferación de los proyectos urbanísticos privados, desataron procesos especulativos que, en los últimos quince años, incrementaron exponencialmente los precios del suelo y de los inmuebles, generando que el acceso a la vivienda digna se restrinja cada

vez más para los sectores sociales medios y bajos. Como consecuencia, emergieron espacios residenciales alternativos, algunos realizados por asociaciones civiles y otros generados de espontánea, mediante usurpación de terrenos. En ambos casos, los actores sociales involucrados en estas experiencias requirieron de la intervención del Estado para regularizar su situación dominial o para subdividir parcelas rurales, dotarlas de servicios y luego construir sus viviendas. Las características del espacio intra-urbano tandilense generaron que estos proyectos se concentren en determinados lugares, como el barrio Movediza, donde se encuentran la mayor parte de los programas de viviendas sociales, las viviendas inconclusas ocupadas por los vecinos, las urbanizaciones de las asociaciones civiles y el asentamiento informal en proceso de regularización.

A su vez, en el centro y Sur de la ciudad, se observan fuertes tensiones debido a las restricciones que la legislación urbanística impuso sobre las posibilidades de realizar determinadas inversiones inmobiliarias. El surgimiento de la figura de los convenios urbanísticos da cuenta de una estrategia que intenta eludir esas limitaciones. También, aparecen otras opciones, como señalaba uno de los concejales, que consiste en realizar las obras de forma irregular y luego solicitar su aprobación. En todo caso, si bien existe consenso acerca de planificar la ciudad, no hay acuerdo sobre los lineamientos que debería regirla, razón por la cual la discusión sobre una posible modificación del PDF se ha dilatado.

De esta forma, las posibilidades que las instituciones públicas poseen para ampliar el derecho del acceso a una vivienda digna han encontrado numerosos obstáculos, entre ellos, los referidos a las limitaciones para generar suelo urbano o a los procesos especulativos que elevaron los precios y dificultaron la implementación de la política de créditos hipotecarios. Se visualiza la necesidad de ejercer un control más firme sobre las regulaciones urbanísticas e implementar de diferentes mecanismos que contienen las legislaciones vigentes, que hasta el momento no han sido utilizados y que posibilitarían obtener mayores recursos para que el derecho al hábitat sea una realidad que incluya a una mayor parte de la población.

7. Bibliografía

Asamblea Ciudadana por la Preservación de las Sierras (2011). Fuera del espíritu: discordia entre el PDT y el proyecto de ordenanza sobre Convenios Urbanísticos.

Baer, L. (2011). *El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano* (Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires). Buenos Aires, Argentina.

Cravino, M. C., Fernández Wagner, R., Varela, O. (2002). Notas sobre la política habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años '90. En L. Andrenacci (org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires* (pp: 107-124). La Plata: Ediciones Al Margen.

- del Río, J. P. (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. *Geograficando*, 10 (2), 1-33.
- Fernández Equiza, A. M. (2017). El crecimiento de la ciudad de Tandil, actores y conflictos. En A. M. Fernández Equiza (comp.), *Debates sobre naturaleza y desarrollo. Análisis a distintas escalas* (pp. 235-277). Tandil: Red de Editoriales de Universidades Nacionales.
- Fernández Wagner, R. (2014). Los límites de las políticas neo keinesianas en el desarrollo urbano y vivienda. En D. Gargantini (comp.), *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento. Experiencias alternativas de producción socio-habitacional* (pp: 29-38). Universidad Nacional de Córdoba.
- Harvey, D. ([1973] 1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.
- Ostuni, F. (2007). *Del FONAVI al "Federal": transformaciones socio-urbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional*. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Pírez, P. (2014). Mercantilización y desmercantilización de las metrópolis latinoamericanas. *América Latina en Movimiento. La cuestión urbana hoy: entre el mercado total y el buen vivir*, 497, 3-6.
- Rodulfo, M. B. (2007). *Políticas habitacionales y producción social del hábitat en la Argentina. Encuentros, desencuentros y aprendizajes*. II Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular (pp: 1-18). Córdoba.
- Topalov, C. ([1979] 2006). *La urbanización capitalista*. México: Editorial Edicol.
- Ventura, V. (2015). La implementación del PRO.CRE.AR en La Plata. El caso de la Ordenanza 11094/13. (Tesis de Licenciatura inédita). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.